



Canadian International  
Development Agency

Agence canadienne de  
développement international

Government  
Publications

CAI  
EA88  
-86F51

# Food Aid

**Contributing to  
Agricultural  
Development  
and  
Food Security**



Canada

Published under the authority  
of the Honourable Monique Vézina,  
Minister for External Relations

Design: Lucie Chantal  
Cover: CIDA photo, D. Mehta

Published by the Public Affairs Branch  
Canadian International Development  
Agency (CIDA)  
200 Promenade du Portage  
Hull, Quebec  
K1A 0G4

February 1986

Note: In preparing this material CIDA has  
benefitted from analysis by the Food  
and Agriculture Organization on world  
food security problems.

ISBN 0-662-54238-X

Cat. No.: E94-70/1986



CA/EA 88  
-86F51

1

# Table of Contents

Agricultural Development and Food Security	3
<hr/>	
Food Aid to Increase Agricultural Production	5
<hr/>	
Easing Foreign Exchange Constraints	
Resources for Agricultural Programs	
Policy Reform and Structural Adjustment	
Rural Infrastructure	
<hr/>	
Food Aid for Stability of Supply	7
<hr/>	
Food Aid to Offset Production Shortfalls	
National Stocks	
<hr/>	
Food Aid to Improve Access to Supply	9
<hr/>	
Consumer's Access to Food on Domestic Markets	
Access to Food on International Markets	
<hr/>	
Issues for the Future	10
<hr/>	
Better Integration of Food Aid within National Development Strategies	
Policy Dialogue	
Emergency Food Aid	
Preventing Famine	
<hr/>	
Conclusion	12



Digitized by the Internet Archive  
in 2022 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761115525669>



# Agricultural Development and Food Security

The global food crisis of the mid-1970s shocked the international community into the realization that developing country governments would have to give much higher priority to the long neglected food and agriculture sector, and the last 10 years have witnessed a tremendous surge of activity and interest in addressing the problem of global hunger. Yet the numbers of undernourished people increase relentlessly, and the spectre of mass famine has returned to our consciousness and our television screen. The hungry are not only those affected by cataclysmic events such as those in Ethiopia, but in even larger numbers they are those who face chronic shortages of food.

It has become clear that earlier expectations concerning agricultural production increases in the Third World were unduly optimistic and that the global food problem will be with us through the end

of this century. While Asia has made rapid strides in increasing agricultural production, agricultural growth in the Third World as a whole has barely kept pace with population expansion. In Africa, per capita food production has actually declined, with the result that the focus of international concern about food and hunger problems has gradually shifted from Asia to Africa.

Another lesson of the last decade has been that increased production of food is a necessary but not sufficient condition for resolving hunger problems. Millions cannot afford to buy enough food even if it were available, for they lack the income to translate their nutritional needs into an effective economic demand for food. For them, overcoming hunger depends not only on expanded agricultural production but also on viable employment opportunities and income generation.



**A**frica, where per capita food production has declined, is now the focus of international concern about food and hunger problems. Asia, by contrast, has made rapid strides in increasing agricultural production. (CIDA photo: D. Barbour)

**A**lthough the last 10 years have witnessed a tremendous surge of activity and interest in addressing the problem of global hunger, the numbers of undernourished people increase relentlessly and the global food problem will be with us through the end of this century. (CIDA photo: D. Barbour)





With this realization, thinking about food security has moved beyond supply-side, production-oriented analysis — stressing the physical availability of food — to incorporate also a concern for the demand side — the purchase and consumption of food. A strategy to reduce world hunger must encompass not only the production of adequate food but also stability of supply and access to food by all those who need it.

First among these elements of food security is increased *production*. This requires more than choosing appropriate agricultural technologies and making the right investments. Suitable policies are essential, and they often involve difficult trade-offs which take account of the situation of the rural poor who are both sellers and buyers of agricultural products, of providing price incentives to farmers without creating unacceptable hardship for the consumer, of respon-

**O**ne of the lessons of the last decade has been that increased food production is a necessary but not sufficient condition for resolving hunger problems. Stability of supply and access to food by all those who need it are also required. (CIDA photo: D. Mehta)

ding to the changing demand patterns of urban populations that have sometimes switched from traditional staples to diets based on more convenient foods such as wheat, of offering more support to agriculture within already stretched national budgets, and of striking the right balance between taxes and subsidies in the agriculture sector. Another major production issue is the degree of emphasis to be placed, on the one hand, on export oriented self-reliance strategies aimed at generating enough foreign exchange earnings to finance essential food imports and, on the other hand, a strategy for maximizing local production potential and ultimately eliminating staple food imports.

Even when production objectives have been reached, measures to ensure *stability* of supplies will be necessary to protect consumers against the worst effects of fluctuating local production. A national preparedness program to cope with such contingencies would incorporate an early warning system to bring potential changes in the food supply situation to the early attention of national authorities, financial reserves to cover sudden, sharp increases in the price or volume of imports, and national food reserves. There is also an international aspect to food stability, in that serious crop shortfalls in exporting countries, major changes in their production policies, and international price fluctuations may lessen the capacity of developing countries to meet their "food gap" through imports.

True food security will not be a reality while hundreds of millions of the poor in developing countries find their *access* to food in constant jeopardy because they are too poor to produce or buy enough food. Both economic measures to increase the earning capacity of disadvantaged groups and short-term relief for those suffering from serious food shortages will be needed. Undernourishment and even famine result not only from food production problems but also from loss of employment opportunities, changes in land tenure, migration, or a lessened ability of developing countries to earn enough foreign exchange to buy the food they need in international markets.





# Food Aid to Increase Agricultural Production

Food aid is a major transfer of resources to the Third World. In recent years, Canada alone, through the Canadian International Development Agency (CIDA), has provided more than \$300 million of assistance annually in the form of food.

Food aid is provided in a variety of ways and, when well utilized along with complementary technical and financial resources, it can make a potent contribution to long-term food security. "Program" food aid — that provided to governments on the understanding that it may be sold on the open market or through subsidized distribution schemes — can ease foreign exchange constraints on development, generate resources for agricultural schemes, and encourage governments to improve their food and agriculture policies. "Project" food aid is provided for more specifically designated purposes, primarily to improve rural infrastructure and assist the poorest groups in recipient countries.

## Easing Foreign Exchange Constraints

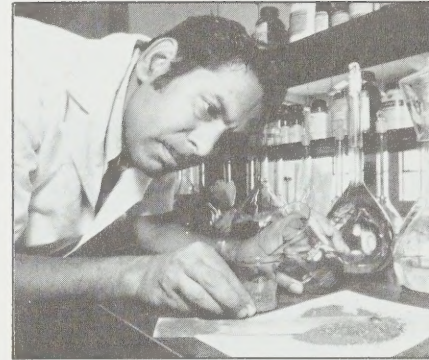
If food aid were not available, developing countries would have to use even more of their scarce foreign exchange earnings for imported food. A large proportion of global food aid serves as balance-of-payments support, which has a direct effect on production when the freed foreign exchange is used to import fertilizers and other agricultural inputs, equipment for factories producing farm implements, storage facilities, or spare parts for agricultural machinery. An indirect use of the freed foreign exchange resources which is of particular importance for agricultural incentives and production, especially in several sub-Saharan African countries, is for the import of basic consumption goods for distribution in rural areas where, for lack of goods to buy, farmers may have no incentive to increase food production or sell their

output. There is also a broader economic effect arising from the relaxation of foreign exchange constraints which allows more expansive domestic policies that increase incomes and therefore the effective demand for food, which should, in turn, encourage production.

Such food aid poses a risk, however, that a recipient government may give insufficient priority to domestic food production programs, because it is able to bridge its food deficit without structural changes or expenditure of its own foreign exchange resources. To ensure a positive impact, recipients must use both the food aid itself and the foreign exchange savings in support of a development strategy which includes specific measures to promote food production.

## Resources for Agricultural Programs

Food aid generates local currency when it is sold. These counterpart funds may be used to promote food production by financing agricultural development projects or various incentive measures for farmers. Sales proceeds can be used, for example, to finance the construction of irrigation works, to support the expansion of extension programs and marketing systems, to encourage crop research, to provide farm credit, or to encourage the adoption of improved technology by subsidizing key inputs such as fertilizer and improved seeds. The revenue derived from the sale of food aid may also be used to offset the cost of producer incentive schemes, as is done in Bangladesh. In other cases, such as in Mali, counterpart funds are used to finance the gap between producer and consumer prices until they are eventually drawn into alignment. In these and other ways, food aid contributes to the long-term agricultural development of the recipient country.



**F**ood aid can make a potent contribution to long-term food security. When the food is sold in local markets, for example, the proceeds can be used to promote food production through support for crop research or to encourage the adoption of improved technology by subsidizing key inputs such as fertilizer and improved seeds. (CIDA photo: D. Mehta)



There is, of course, no guarantee that the revenue from food aid sales will automatically be used to augment the level of investment in the agriculture sector; such budgetary support could equally be used to encourage wasteful or poorly conceived programs. It is for this reason that donors sometimes require that counterpart funds be used for designated purposes, most often in support of agricultural projects.

### Policy Reform and Structural Adjustment

In many developing countries, farmers face a variety of constraints and obstacles, including, all too often, inappropriate policies which discourage them from producing as much as they could. Food aid can assist and encourage governments to improve these food and agricultural policies.

While many governments recognize the need for policy changes, such tasks as revising urban-oriented “cheap food” policies, adjusting overvalued exchange rates, reducing the preponderant marketing and transport role of inefficient parastatals, and directing a larger portion of national investments to rural

**F**ood-for-work projects — using food aid in lieu of wages — contribute directly to increased food output through the build up of infrastructure. Such projects raise the incomes of the very poor people employed and can increase employment stability by concentrating the work during the slack seasons. (CIDA photo: C. McNeill)

rather than urban enterprises will not be accomplished quickly or easily. Policy reform and structural adjustment are both costly and politically difficult. They can be introduced only step by step and will yield results only gradually. Food aid can help to fill the need that will exist until these adjustments bear fruit, calm fears that changes will produce serious food shortages in the short term, generate funds to offset the costs of direct or indirect producer incentive schemes, and save foreign exchange which may be used to purchase fertilizer, equipment and other imports which farmers may need to fully respond to a more favorable policy environment. If it is provided on a multi-year basis, food aid can also encourage recipients to launch policy reforms with the assurance that they will receive essential external support to see them through to completion.

### Rural Infrastructure

Much project food aid goes into infrastructure development (e.g. rural feeder roads, flood control structures, irrigation works) in the form of food-for-work projects which contribute directly to increased food output. Food aid is also used in lieu of wages in reforestation projects in a number of developing countries. Food-for-work projects raise the incomes of the very poor people employed on these schemes and can increase the stability of work and employment by concentrating such infrastructure works during slack seasons.

Such food aid has a high potential as a development resource, but there are some practical difficulties in realizing its full potential. There could be disincentive risks to local agriculture if the amount of food aid provided under the project exceeded the demand generated by it. The administrative and financial burden of preparing and implementing projects limits the absorptive capacity of a number of low-income countries for handling project food aid. Donors and international organizations are increasingly aware of these constraints and many are now taking steps to provide complementary non-food resources and to increase absorptive capacity.





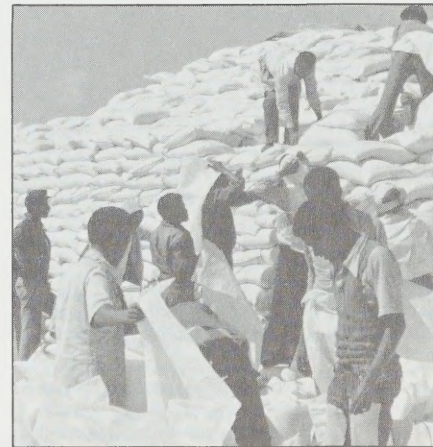
# Food Aid for Stability of Supply

Food aid can limit the damaging impact of production fluctuations on consumption and price levels and enable developing countries to establish and replenish emergency food reserves.

## Food Aid to Offset Production Shortfalls

When a production shortfall threatens the supply of food, countries have three options: drawing on stocks, increasing imports, or allowing per capita consumption to decline. Most low-income countries have insufficient stocks and severe balance-of-payments difficulties. While they may be able to expand commercial imports by drawing on special credits or on the International Monetary Fund's food facility, they will usually need to meet at least part of the deficit through food aid to avoid a large decrease in consumption.

Program food aid deliveries bridge part or all of this food gap. This food aid is normally channeled to consumers either through open market sales or through various forms of state distribution schemes such as fair-price shops. To the extent that project food aid is used in activities that tackle the basic causes of instability, it too can help to reduce instability. For example, it can prevent farmers and the landless from getting into debt or selling their assets and can help smooth out seasonal fluctuations in food consumption by providing additional employment and income. Food-for-work schemes may be used for rural works which reduce the uncertainty of food production; these might include small dam and canal construction for irrigation purposes (making farmers less dependent on the vagaries of rainfall), or land terracing to reduce erosion. Farmers can be provided with food to carry out such tasks, both to feed their



**W**hen a production shortfall threatens the food supply, most low-income countries usually need to meet at least part of the deficit through food aid to avoid a large decrease in consumption, as national stocks are often insufficient and balance-of-payments difficulties limit the ability to increase imports. (CIDA photo: D. Barbour)



**F**ood aid can provide supplies to establish and replenish national emergency reserves, held as a first line of defence in times of crop failure until imports can be procured. (CIDA photo: P. Morrow)



family through the period of shortage and to make them more self-reliant in the longer term.

It is necessary, however, to ensure that repeated food distribution to farmers does not undermine the practices traditionally employed to obtain stability of supply, such as the use of root crops, holding assets in the form of livestock, cultivation of drought-tolerant crops, crop rotations, mixed cropping, varietal selection and staggered planting dates.

### National Stocks

Food aid can provide grain supplies to establish and replenish national emergency reserves, held as a first line of defence in times of crop failure until imports can be procured. Alternatively, food aid can be sold locally to generate the initial working capital for stabilization stocks or funds designed to counteract excessive seasonal market variations, thus encouraging production and protecting the consumer.

The ability of developing countries to operate national reserves successfully —

and their absorptive capacity for food aid for this purpose — depends upon the adequacy of their storage, handling and distribution systems, and on efficient planning and management of stocks. Cost aspects of price stabilization and emergency food reserve projects also constitute a very important factor to be taken into consideration in deciding on the appropriate stock policy.

Countries such as India, Indonesia and Pakistan have had positive operational experience with national reserves — largely built from domestic resources — which for many years have formed a vital link in national networks of food management, procurement and import programming. However, the prospects for effectively operating national reserves are much less favorable in many other countries which face a lack of technical and managerial experience in stocking operations, combined with a chronic food deficit, deficiencies in marketing and crop reporting systems, and a high vulnerability to instability in supplies. Emergency stocks are not self-sustaining, moreover, and need to be replenished when they are drawn upon to meet emergency needs.

**C**onstructing a weir in a water diversion project. Food-for-work schemes are used for rural works which reduce the uncertainty of food production. For example, small dam and canal construction can extend irrigation, making farmers less dependent upon the vagaries of rainfall. (CIDA photo: P. Morrow)





# Food Aid to Improve Access to Supply

## Consumer's Access to Food on Domestic Markets

The ultimate objective of improved food security is to assure an adequate and stable supply of food to the whole population. Satisfactory production levels and stability of supply must be matched by effective demand and a reduction in poverty, in order to ensure economic and physical access to available food on the part of all, including the poor. The long-term answer to this problem lies in a balanced and equitable growth in employment, income, education and community services generally. In the short term, however, increasing the income of poor households by directing food aid to them can be a powerful weapon in improving access to food.

In operational terms, this may involve various devices to augment incomes, such as food stamps, cash transfers or food-for-work projects; interventions to reduce the price of food, including non-targeted consumer subsidies such as those seen in many developing countries; targeted consumer subsidies such as fair-price shops or other government controlled retail outlets; and special feeding programs for the nutritionally vulnerable. Another approach is to target food aid to the poor by favoring commodities only they consume. Food aid may also be directed to the poorest through feeding programs for small children and pregnant and nursing mothers, those who typically suffer most from undernutrition. In addition, food aid is often used in hospitals and clinics or to offer meals to school children so that their ability to concentrate and learn is improved.

This type of food aid acts as a supplement to the incomes of poor groups and it protects them from the negative ef-

fects which high food prices, often needed to stimulate production, can have on poor consumers. However, the problems involved in such targeted programs, for example the costs and difficulty of reaching the targeted individuals and the uncertain effectiveness of targeting, need to be recognized. Food aid programs can shift valuable resources to the poorest people in society but the cost and the amount of management support needed constitute important limiting factors.

## Access to Food on International Markets

Since only about one-tenth of the total cereal imports of developing countries is covered by food aid, access to food at the international level depends mainly on a country's purchasing power on world markets. However, despite its marginal role in world trade as a whole, food aid plays a major role for many individual low-income countries. The cereal import requirements of low-income countries have been growing, while their purchasing power for commercial imports has been constrained by severe balance-of-payments and debt-servicing problems. In the late 1970s, according to estimates of the International Food Policy Research Institute, food aid reduced the foreign exchange cost of total cereal imports for low-income countries by about one-third.



**S**mall children are often the target of feeding programs, as are pregnant and nursing mothers, for they typically suffer most from undernutrition. (CIDA photo: D. Mehta)



# Issues for the Future

## Better Integration of Food Aid within National Development Strategies

The experience of a number of developing countries suggests that if food aid is used within the framework of a sound rural development strategy it can contribute constructively to agricultural expansion and long-term food security in ways which avoid permanent dependence on concessional food flows. However, food aid will achieve its potential only if recipient governments recognize its value as a resource for strengthening agricultural production and use it for specific purposes which contribute to food security.

This requires, first, a critical review of national development plans to ensure that due priority is accorded to food production and sufficient resources allocated to the agriculture sector, including its supporting infrastructure and institutions; secondly, a re-examination, and if necessary reform, of national policies affecting food production, and especially their incentive aspects; thirdly, a long-term policy framework aiming at a balanced growth in incomes and

employment, and a reduction in poverty and malnutrition; and finally, the development of national preparedness and stabilization programs in countries vulnerable to crop fluctuation and disasters.

## Policy Dialogue

When recipients have in place sound policies and programs to address their food and agriculture problems, food aid can make an important contribution to the realization of long-term food security. Where appropriate policies do not exist, food aid can discourage local production and permit recipient governments to postpone difficult but necessary policy decisions. There are times, therefore, when it is appropriate for CIDA and other donors to take a constructive but firm stance which sets reasonable progress on policy reforms against the prospect of continuing food aid. Canada is prepared to provide support where reasonable effort is being made, to make available a substantial level of resources to assist these efforts, to offer multi-year commitments to assuage fears of food shortages and provide an essential element of predictability, and to work constructively with other donors as well as recipient governments.

**I**rrigation expansion, where feasible, is one of several measures needed to reverse environmental deterioration through changing agricultural patterns and environmental rehabilitation. (CIDA photo: D. Mehta)



## Emergency Food Aid

In recent months, the global food problem has received more press and public attention than it has since 1974. Events in Africa have been a potent reminder of how easily a chronic, structural food gap can become an emergency. Sustained drought and civil unrest have transformed the steady decline in Africa's food situation into a crisis, and serious problems will persist even if the rains return for several years. It will take years, possibly decades, before most African countries can meet their basic food requirements from domestic production and commercial imports.

The need for emergency assistance has recently been so massive and so urgent as to command priority within the Canadian food aid program and those of other donors. But there would be serious consequences if this focus on short-term “loud emergencies” were to detract attention from the continuous “quiet emergencies” caused by chronic undernutrition and stagnating agricultural production. Unnecessary famine deaths have a parallel in the more silent yet much bigger crisis of at least 15 million children under five who die every year from undernutrition and disease.

It is essential that food crises such as those faced recently by African countries be understood as a manifestation of a longer-term problem. If severe food shortages are always perceived as “emergencies” attributable to unfavorable weather, rather than as problems which are largely structural and human-made, the response will be relief rather than longer-term, developmentally oriented food aid designed to address the root causes of hunger. Moreover, if donors were to provide emergency food more willingly or easily than developmental food aid, they would inadvertently penalize recipients who — because they are making serious efforts at agricultural development — are avoiding catastrophic food crises, and at the same time make it possible for other governments to avoid dealing with the roots of their food problem.

There is no easy way to weigh developmental against emergency food aid, or to find the appropriate balance between short- and long-term food objectives. CIDA and other donors allocate food aid to measures which contribute to long-term food security but at the same time make provision for the fact that, notwithstanding these efforts, it is almost inevitable that genuine crises requiring emergency food aid will develop from time to time.

## Preventing Famine

The concept of famine prevention has evolved along with changing perceptions of the true nature of famines. While frequently triggered by natural phenomena,

famines are ultimately social and political — and thus human-made — events. Their three major causes are poverty and inequality, environmental degradation, and rapid population growth. For example, reduced rainfall may trigger drought, but human pressure on land subject to recurring drought is the primary cause of famine. And a drought need not lead to famine, if people and nations are adequately prepared and willing to respond flexibly to emergency situations, the most disastrous effects of which are always suffered by the poorest. Some occurrences which are described as disasters or emergencies are really semi-permanent phenomena which must be addressed with long-term as well as short-term measures.

Failure to address the root causes of famine has led to “creeping” and deep-seated emergencies in parts of sub-Saharan Africa and in a number of other developing countries. These countries need special famine prevention-oriented food and development strategies, including provision for improved contingency planning and more effective relief and rehabilitation efforts. They may also require innovative programs such as special seed banks for drought-prone areas, credit insurance for small farmers, or some form of emergency insurance fund accumulated for the “lean years.”

The longer-term measures of such strategies would be directed to reversing environmental deterioration through changing agricultural production patterns and environmental rehabilitation. More emphasis would be needed on the development of drought-resistant crop varieties and, where feasible, irrigation expansion. Famine-prevention measures would also include employment diversification programs to broaden the income base of rural residents of famine-prone areas.

For many countries, improved famine preparedness will require more effective early warning systems, arrangements for prompt administrative responses to early famine signals, and the establishment of strategic emergency reserves and of special food distribution mechanisms for times of famine.



**L**oud emergencies such as the recent famine in Africa should not detract attention from the continuous quiet emergencies such as the silent but much bigger crisis of 15 million children under five who die every year from undernutrition and disease. (CIDA photo: D. Mehta)



## Conclusion

Developing countries will continue to look to Canada, an efficient food producer and a major exporter of agricultural commodities, for food aid. For the next 10-15 years, assistance in the form of food will have an important role to play in many developing countries. In the short term, it will help to meet their "food gap" and, if it is effectively used within the context of a food and agricultural strategy, it will support and complement recipients' efforts toward food self-reliance.

(CIDA photo)



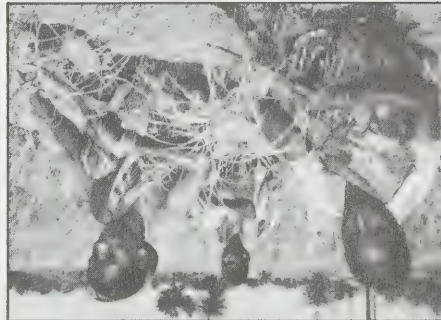
(CIDA photo: D. Mehta)



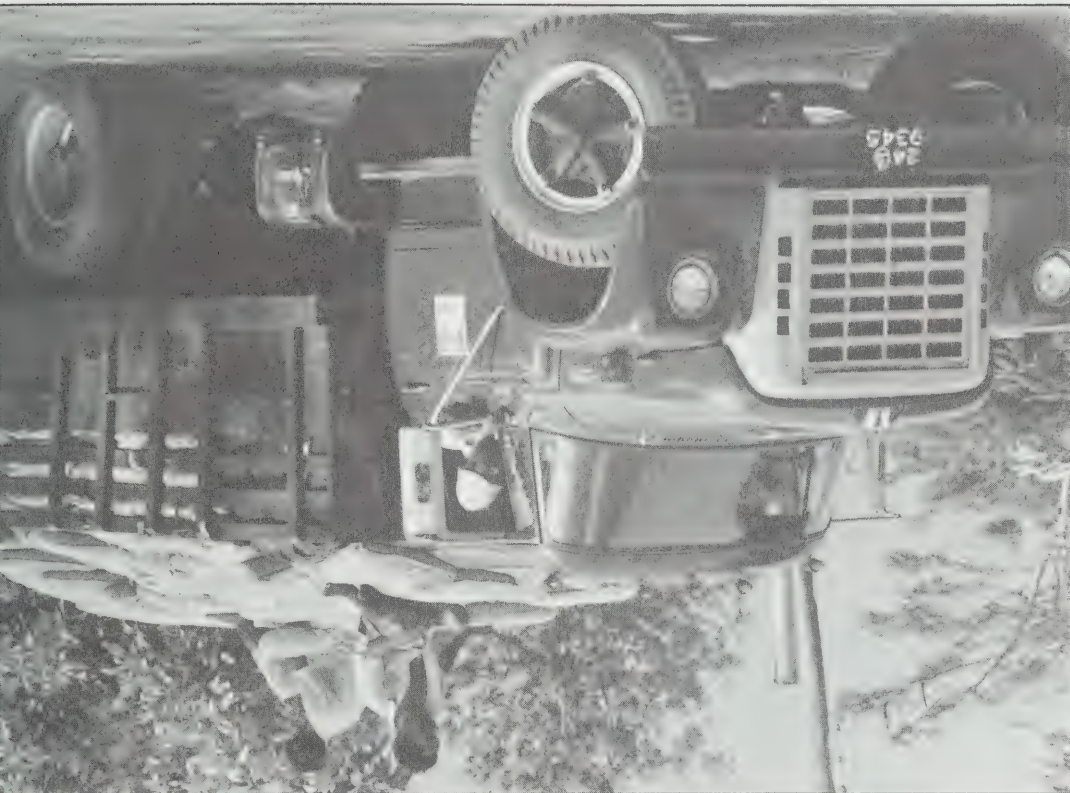


## Conclusion

Les pays en développement continueront de compter sur le Canada, un producteur alimentaire efficace et un exportateur important de produits agricoles, pour recevoir de l'aide alimentaire. Au cours des 10 ou 15 prochaines années, l'aide alimentaire continuera de jouer un rôle important dans plusieurs pays en développement. À court terme, cette aide permettra aux pays concernés de combler leur déficit alimentaire et, si elle est réellement utilisée dans le cadre d'une stratégie alimentaire et agricole, elle servira d'appui et de complément aux efforts des pays bénéficiaires dans leur cheminement vers l'autosuffisance alimentaire.



(Photo ACDI: D. Mehra)



(Photo ACDI)



Récemment, le besoin d'une aide d'urgence a été si pressant et si important qu'il est devenu une priorité dans le cadre du programme d'aide alimentaire canadien et de celui des autres donateurs. Toutefois, les conséquences seraient sérieuses si l'on détournait notre attention des 'urgences tranquilles' permanentes, causées par la sous-alimentation chronique et une production agricole stagnante, pour se concentrer uniquement sur les 'urgences criantes' à court terme. Les décès inutiles, causés par la famine, peuvent être mis en parallèle avec la crise, moins remarquable mais combien plus sérieuse, vécue par environ 15 millions d'enfants, âgés de moins de cinq ans, qui meurent chaque année de sous-alimentation et de maladie.

Il est d'une importance capitale que l'on réajuste que les crises alimentaires, dont nous avons été témoins récemment en Afrique, sont une manifestation d'un problème à plus long terme. Si l'on persistait à considérer les graves pénuries alimentaires comme des urgences causées par une température défavorable, plutôt que comme des problèmes largement structurels causés par l'être humain, le secours alimentaire deviendrait alors la solution au détriment d'une aide alimentaire orientée vers le développement à long terme et destinée à enrayer les causes réelles de la famine. De plus, si les donateurs fournissaient du secours alimentaire d'urgence plus spontanément ou plus facilement que de l'aide alimentaire orientée vers le développement, ils nuiraient involontairement aux pays bénéficiaires qui, parce qu'ils font de gros efforts pour développer leur agriculture, évitent les catastrophes alimentaires et du même coup, ils permettraient à d'autres gouvernements de ne rien faire pour enrayer les causes réelles du problème alimentaire.

## Prévention de la famine

Il n'existe pas de méthode simple permettant de définir l'équilibre à atteindre entre l'aide alimentaire d'urgence et celle orientée vers le développement, ou entre les objectifs alimentaires à court terme et ceux à long terme. L'ACDI et les autres donateurs allouent l'aide alimentaire à des projets dont l'objectif est la sécurité alimentaire à long terme, mais ils admettent qu'en dépit de ces efforts, l'aide alimentaire d'urgence doit continuer d'être fournie puisqu'il y aura presque inévitablement des crises alimentaires sérieuses de temps à autre.

Dans plusieurs pays, une meilleure préparation en cas de famine nécessitera des systèmes d'alerte rapide plus efficaces, des mesures permettant à l'administration de réagir rapidement en cas d'apparition de signes précurseurs de la famine, la création de réserves stratégiques en cas d'urgence et des mécanismes spéciaux pour la distribution de la nourriture lors de famines.

Les mesures à long terme pour ces stratégies auraient pour objectif d'arrêter la détérioration de l'environnement en transformant les modes de production agricole et en réhabilitant l'environnement. On devrait aussi accorder une plus grande priorité au développement de variétés de cultures plus résistantes à la sécheresse et, lorsque c'est possible, à l'expansion de l'irrigation. Les mesures de prévention de la famine comprendraient également des programmes de diversification d'emplois afin d'augmenter les revenus des habitants des régions rurales prédisposées aux famines.

Les mesures à long terme pour ces stratégies auraient pour objectif d'arrêter la détérioration de l'environnement en transformant les modes de production agricole et en réhabilitant l'environnement. On devrait aussi accorder une plus grande priorité au développement de variétés de cultures plus résistantes à la sécheresse et, lorsque c'est possible, à l'expansion de l'irrigation. Les mesures de prévention de la famine comprendraient également des programmes de diversification d'emplois afin d'augmenter les revenus des habitants des régions rurales prédisposées aux famines.

**L**es 'urgences criantes', telles que la récente famine africaine, ne devraient pas détourner notre attention des 'urgences tranquilles' permanentes comme la crise moins remarquable, mais combien plus sérieuse, vécue par environ 15 millions d'enfants, âgés de moins de cinq ans, qui meurent chaque année de sous-alimentation et de maladie. (Photo ACIDI: D. Mehra)





# Prospective

## Une meilleure intégration de l'aide alimentaire aux stratégies de développement national

L'expérience d'un certain nombre de pays en développement permet de croire que, si cette aide est utilisée dans le cadre d'une véritable stratégie de développement rural, la croissance agricole et la sécurité alimentaire à long terme feront des progrès suffisants, ce qui permettra d'éviter une dépendance permanente à l'égard des dons alimentaires. Cependant, l'aide alimentaire n'atteindra réellement ses objectifs que si les gouvernements bénéficiaires la reconnaissent comme une ressource pour renforcer la production agricole, de même que s'ils l'utilisent à des fins spécifiques destinées à assurer une sécurité alimentaire.

Premièrement, un examen critique des plans nationaux est nécessaire afin de faire en sorte que la production alimentaire soit considérée comme une priorité et que des ressources suffisantes soient allouées au secteur agricole, y compris l'infrastructure qui supporte ce secteur et ces institutions; deuxièmement, il faut réexaminer et si nécessaire, apporter des réformes aux politiques nationales qui affectent la production alimentaire, plus particulièrement les aspects reliés à l'incitation; troisièmement, il faut développer une politique à long terme dont le but est de parvenir à une croissance équilibrée des revenus et de l'emploi de même qu'à une diminution de la pauvreté et de la sous-alimentation; finalement, il

**L'**expansion de l'irrigation, lorsque c'est possible, est l'une des nombreuses mesures nécessaires pour arrêter la détérioration de l'environnement, notamment en transformant les modes de production agricole et en réhabilitant l'environnement. (Photo ACIDI: D. Mehra)



## Aide alimentaire d'urgence

À partir du moment où les pays bénéficiaires se dotent de politiques et de programmes judicieux pour répondre à leurs problèmes alimentaires et agricoles, l'aide alimentaire peut contribuer de façon significative à la réalisation d'une sécurité alimentaire à long terme. Par contre, s'il n'y a pas de politiques valables, l'aide alimentaire peut décourager la production nationale et permettre aux gouvernements bénéficiaires de remettre à plus tard de difficiles mais nécessaires décisions au sujet de leurs politiques. Ainsi, l'ACIDI et d'autres donateurs doivent à l'occasion adopter une attitude constructive mais ferme ayant pour objectif d'encourager le progrès, à un rythme raisonnable, des réformes de politiques en échange d'une aide alimentaire ininterrompue. Dans les cas où des efforts raisonnables sont faits par les pays bénéficiaires, l'ACIDI offre son aide en mettant à leur disposition d'importantes ressources afin d'appuyer ces efforts; également, l'ACIDI prend des engagements pour plusieurs années de façon à apaiser les craintes de pénuries alimentaires et ainsi offrir un élément essentiel de prévisibilité; finalement, l'ACIDI travaille de façon constructive avec les autres donateurs aussi bien qu'avec les gouvernements bénéficiaires.

Le problème alimentaire mondial a plus attiré l'attention des médias et du public au cours des derniers mois que depuis 1974. Les événements tragiques qui se sont produits en Afrique nous ont permis de constater comment un déficit alimentaire chronique et structurel peut devenir une situation d'urgence. Une sécheresse qui n'en finissait plus et une certaine agitation sociale ont transformé le déclin régulier de la situation alimentaire africaine en une crise et, même si la pluviométrie revenait à la normale pendant plusieurs années, la situation demeurerait sérieuse. Il faudra des années, peut-être même des décennies, avant que la plupart des pays africains puissent satisfaire leurs besoins alimentaires de base avec la production nationale et les importations commerciales.

Faut créer des programmes nationaux de prévention et de stabilisation dans les pays plus vulnérables aux variations des récoltes et aux

désastres.



# L'aide alimentaire et un meilleur accès aux approvisionnements

## Accès du consommateur aux vivres sur les marchés intérieurs

L'objectif principal d'une meilleure sécurité alimentaire consiste à garantir un approvisionnement adéquat et stable de vivres à toute la population. Des niveaux de production satisfaisants et un approvisionnement stable doivent s'accompagner d'une véritable demande et d'une diminution de la pauvreté afin d'assurer à tous, y compris les indigents, un accès physique et économique aux denrées alimentaires disponibles. La réponse à long terme à ce problème réside en une croissance équilibrée et équitable de l'emploi, du revenu, de l'éducation et des services communautaires en général. Cependant, l'accroissement du revenu des familles pauvres s'avère, à court terme, une méthode très utile permettant d'améliorer l'accès aux vivres.

Au niveau opérationnel, diverses méthodes peuvent être utilisées pour augmenter les revenus, telles que la distribution de coupons alimentaires, les transferts en espèces et les programmes de travail rémunérés en vivres; on peut intervenir afin de réduire le prix des aliments, au moyen de subventions ne s'adressant pas directement aux consommateurs comme cela se produit dans plusieurs pays en développement; des subventions peuvent être offertes aux consommateurs, comme dans le cas des boutiques établies sur la base de prix raisonnables ou d'autres magasins de vente au détail contrôlés par le gouvernement; finalement, par des programmes spéciaux d'alimentation destinés aux gens les plus vulnérables sur le plan de l'alimentation. Une autre méthode consiste à diriger l'aide alimentaire vers les pauvres en mettant l'accent sur les marchandises dont ils sont les seuls consommateurs. L'aide alimentaire peut aussi être dirigée vers les plus démunis par l'intermédiaire de programmes alimentaires destinés aux jeunes enfants et aux mères qui sont enceintes ou celles qui allaitent; ce sont ces personnes qui en général souffrent le plus de sous-alimentation. De

## Accès aux vivres sur les marchés internationaux

plus, l'aide alimentaire est souvent utilisée dans les hôpitaux et les cliniques; dans les écoles, des repas sont offerts aux enfants afin d'améliorer leur concentration et leur capacité d'apprentissage.

Ce type d'aide constitue un revenu supplémentaire pour les groupes démunis et les aliments, souvent nécessaires pour stimuler la production. Cependant, il faut admettre que l'on rencontre certains problèmes dans de tels programmes, comme par exemple, les coûts, la difficulté de rejoindre les groupes-cibles de même que l'efficacité incertaine de cette méthode. Les programmes d'aide alimentaire peuvent permettre le transfert de précieuses ressources aux gens les plus démunis de la société, mais les coûts et l'important soutien administratif nécessaire constituent des restrictions importantes.

**L**es programmes alimentaires sont souvent destinés aux jeunes enfants et aux mères qui sont enceintes ou qui allaitent; ce sont ces personnes qui en général souffrent le plus de malnutrition. (Photo ACIDI, D. Mehta)





tation décalée.

## Provisions nationales

desoins urgents.

tegeant le consommateur.

ACDI: P. MORTON)





# L'aide alimentaire et la stabilisation des approvisionnements

L'aide alimentaire permet de limiter l'impact dommageable des fluctuations de la production sur la consommation et les niveaux des prix. L'aide alimentaire permet aussi aux pays en développement de constituer des réserves alimentaires en cas d'urgence et de se réapprovisionner au besoin.

## L'aide alimentaire afin de compenser l'insuffisance de la production

Lorsqu'une production insuffisante menace l'approvisionnement alimentaire, trois options s'offrent aux gouvernements: puiser dans les réserves, augmenter les importations ou accepter un déclin de la consommation par habitant. La plupart des pays à faible revenu ont peu de réserves et connaissent de sérieuses difficultés avec leur balance des paiements. Quoiqu'ils peuvent probablement augmenter leurs importations commerciales en utilisant des crédits spéciaux ou en se servant du programme alimentaire du Fonds monétaire international, ces pays auront généralement besoin de combler une partie de leur déficit au moyen de l'aide alimentaire afin d'éviter une importante diminution de la consommation.



Les distributions offertes dans le cadre du programme d'aide alimentaire viennent compléter partiellement ou complètement ce manque de nourriture. Cette aide est normalement acheminée aux consommateurs, soit par la vente sur les marchés libres, soit au moyen de diverses méthodes de distribution publique, telles que les boutiques établies sur la base de prix raisonnables. On peut dire que l'aide alimentaire contribue à la réduction de l'instabilité, si elle est utilisée dans le cadre d'activités qui s'attaquent aux causes fondamentales de cette instabilité. Par exemple, en fournissant un emploi et un revenu supplémentaire, les projets d'aide alimentaire peuvent empêcher les fermiers et les paysans sans terres de s'endetter ou de vendre leurs avoirs, de même qu'ils peuvent réduire les problèmes alimentaires causés par les variations saisonnières. Les programmes de travail rémunéré en vîtres peuvent servir à des fins de diminuer l'incertitude associée à la production alimentaire. Tout dépendant des besoins, de tels programmes pourraient se concrétiser, soit par la construction d'un petit barrage et d'un canal pour fins d'irrigation (rendant ainsi les fermiers moins dépendants des variations de précipitation), ou soit encore par un projet de terrassement visant à

**L'**aide alimentaire peut fournir les approvisionnements en céréales nécessaires à l'établissement et au réapprovisionnement des réserves utilisées en cas d'urgence; ces réserves constituent la première ligne de défense en cas de récoltes déficitaires, jusqu'à ce que l'on puisse recevoir des produits importés. (Photo ACDI: P. Morrow)

**L'**a plupart des pays à faible de réserves ont peu De surcroît, lorsqu'une menace l'approvisionnement alimentaire, leur capacité d'importation est limitée par les sévères difficultés qu'ils connaissent déjà avec leur balance des paiements. Ils auront de combler une partie de leur déficit au moyen de l'aide alimentaire afin d'éviter une importante diminution de la consommation. (Photo ACDI: D. Barbour)



moyens, entre autres, l'aide alimentaire contribue au développement agricole à long terme du pays bénéficiaire.

Evidemment, nous n'avons aucune garantie que les revenus provenant de la vente des denrées alimentaires seront automatiquement utilisés pour augmenter le niveau d'investissement dans le secteur agricole; un tel soutien budgétaire pourrait également servir à stimuler des programmes mal conçus ou trop enclins au gaspillage. C'est pour cette raison que les donateurs exigent quelquefois que les fonds de contrepartie soient utilisés pour des projets spécifiques et, dans la plupart des cas, pour appuyer des projets agricoles.

## Réforme des politiques et aménagement structurel

Dans de nombreux pays en développement, les fermiers sont confrontés à toute une variété de contraintes et d'obstacles dont, trop souvent, des politiques inadéquates qui n'encouragent pas les agriculteurs à produire autant qu'ils le pourraient. L'aide alimentaire peut aider et encourager les gouvernements à améliorer leurs politiques alimentaires et agricole.

**L**es programmes de travail rémunéré en vives destinés au développement de l'infrastructure contribuent directement à un accroissement de la production alimentaire. En concentrant de tels travaux durant la saison morte, ils permettent d'assurer une plus grande stabilité des emplois et du travail, en même temps que d'augmenter les revenus des gens très pauvres. (Photo ACDI: C. McNeill)

Bien que plusieurs gouvernements soient conscients du besoin de réviser certaines politiques, telles les politiques concernant les aliments à bas prix en milieu urbain, l'ajustement de taux de change surévalués, la réduction du rôle prépondérant qu'occupent les sociétés parapubliques dans la commercialisation et le transport, ainsi que l'octroi d'une part plus importante des investissements nationaux aux entreprises rurales pluriot qu'urbaines, on ne peut s'attendre à ce que ces diverses révisions se fassent rapidement ou sans difficulté. En effet, la réforme des politiques et l'aménagement structurel sont des projets coûteux et parsemés d'embûches au niveau politique. Ces réformes ne peuvent



## Infrastructure rurale

Une large part du projet d'aide alimentaire est destinée au développement de l'infrastructure (par exemple, des voies de desserte à la campagne, des installations pour la maîtrise des crues, des travaux d'irrigation) sous forme de programmes de travail rémunéré en vives, ce qui contribue directement à un accroissement de la production alimentaire. L'aide alimentaire remplace également les salaires dans les projets de reboisement de plusieurs pays en développement. Les programmes de travail rémunéré en vives permettent aux gens très pauvres d'augmenter leurs revenus; également, en concentrant de tels travaux d'infrastructure pendant la saison morte, la stabilité des emplois et du travail est accrue.

Un tel type d'aide alimentaire constitue une ressource pleine d'avenir pour le développement, mais il existe des obstacles concrets empêchant sa pleine réalisation. Si la quantité d'aide alimentaire offerte pendant le projet dépasse la demande, cela peut entraîner un effet de découplage pour la production locale. Le fardeau administratif et financier relié à la préparation et à la mise en oeuvre de ces projets limite la capacité d'absorption d'un certain nombre de pays à faible revenu pour ce qui est de la coordination des projets d'aide alimentaire. Les donateurs et les organisations internationales sont de plus en plus conscients de telles contraintes et plusieurs offrent maintenant des ressources complémentaires, autres qu'alimentaires, afin d'accroître la capacité d'absorption.

être mises en vigueur que petit à petit et leurs résultats ne se feront sentir que graduellement. L'aide alimentaire peut donc être utile pour répondre aux besoins actuels jusqu'à ce que ces aménagements produisent des résultats concrets; elle peut aussi servir à apaiser les craintes de ceux qui croient que les changements vont causer de graves pénuries alimentaires à court terme; également, elle contribue à libérer des fonds pour couvrir le coût des plans directs ou indirects d'incitation à la production; finalement, elle permet de libérer des devises étrangères pour l'achat d'engrais, d'équipement et d'autres produits importés dont les fermiers peuvent avoir besoin afin d'être mieux en mesure de faire face au nouveau contexte créé par ces politiques plus favorables. Si l'aide alimentaire s'échelonne sur plusieurs années, les pays bénéficiaires peuvent être alors plus enclins à réformer leurs politiques, puisque cette aide est en quelque sorte une garantie que ce soutien essentiel de l'existence durera jusqu'à ce que les objectifs des réformes aient été atteints.



# L'aide alimentaire et l'accroissement de la production agricole

L'aide alimentaire constitue un important transfert de ressources vers le tiers monde. Au cours des dernières années, le Canada, par l'intermédiaire de l'Agence canadienne de développement international, a versé à lui seul plus de 300 millions de dollars d'aide annuelle sous forme de nourriture. L'aide alimentaire est fournie de plusieurs façons et, lorsqu'elle est bien utilisée de pair avec des ressources techniques et financières complémentaires, elle peut contribuer efficacement à la sécurité alimentaire à long terme. Un programme d'aide alimentaire – accordé aux gouvernements à condition que les vivres puissent être vendus sur le marché libre ou au moyen de plans de distribution subventionnés – peut libérer des devises étrangères à des fins de développement, produire des ressources destinées à des projets agricoles et encourager les gouvernements à améliorer leurs politiques alimentaires et agricoles. Un 'projet' d'aide alimentaire vise des objectifs plus précis, soit essentiellement l'amélioration de l'infrastructure rurale et l'aide aux groupes les plus démunis des pays bénéficiaires.

## Aligement des contraintes associées aux devises étrangères

Si l'aide alimentaire n'était pas disponible, les pays en développement devraient utiliser encore davantage de leurs marges réserves de devises étrangères pour payer les produits alimentaires importés. Une importante partie de l'aide alimentaire mondiale sert à soutenir la balance des paiements; ce qui a un effet direct sur la production: les devises étrangères ainsi libérées servent à importer des engrais et d'autres intrants agricoles, de l'équipement pour les usines fabriquant du matériel agricole, des installations d'entreposage ou des pièces de rechange pour la machinerie agricole. Une façon indirecte d'utiliser les devises étrangères libérées consiste à importer des biens de consommation de base et à les distribuer dans les régions rurales où, en raison de la pénurie des biens de consommation disponibles sur le marché, les fermiers ne reçoivent aucun stimulant les poussant à accroître leur production alimentaire ou à vendre leurs produits. Cette méthode d'incitation à la production agricole s'applique tout particulièrement bien à plu-

## Ressources destinées aux programmes agricoles

De tels programmes d'aide alimentaire présentent toutefois le risque que le gouvernement bénéficiaire accorde une priorité insuffisante aux programmes de production alimentaire nationale, parce qu'il est en mesure de combler son déficit alimentaire sans avoir à faire de changements structurels ou sans avoir à dépenser ses devises étrangères. Pour que l'impact soit positif, les gouvernements bénéficiaires doivent se servir de l'aide alimentaire et de leurs devises étrangères pour encourager une stratégie de développement incluant des mesures spécifiques visant à promouvoir la production alimentaire.

d'encourager la production.

La vente des denrées fournies par l'aide alimentaire procure des devises sur le marché local. Ces fonds de contrepartie peuvent servir à promouvoir la production vivrière en finançant des projets de développement agricole ou diverses mesures incitatives pour les fermiers. Par exemple, le produit des ventes peut servir à financer la construction de travaux d'irrigation, à soutenir le développement des programmes de vulgarisation agricole et des systèmes de mise en marché, à encourager la recherche sur les cultures, à fournir du crédit agricole, ou à encourager l'adoption d'une technologie améliorée en subventionnant l'achat d'intrants agricoles essentiels, tels les engrais et les semences de meilleure qualité. Les revenus provenant de la vente de l'aide alimentaire peuvent aussi être utilisés pour défrayer les coûts des programmes d'incitation destinés aux producteurs, comme cela se fait au Bangladesh. Dans d'autres cas, comme celui du Mali, les fonds de contrepartie servent à financer la différence entre les prix des producteurs et ceux des consommateurs jusqu'à ce que ces prix redeviennent équivalents. Grâce à ces

**L'**aide alimentaire peut contribuer efficacement à la sécurité alimentaire à long terme. Le produit de la vente des denrées fournies par l'aide alimentaire, par exemple, peut servir à promouvoir la production vivrière en finançant des projets de recherche agricole ou à encourager l'adoption d'une technologie améliorée en subventionnant l'achat d'intrants agricoles essentiels, tels les engrais et les semences de meilleure qualité. (Photo ACDF: D. Mehra)



La sécurité alimentaire véritable ne deviendra pas réalité tant que l'accès aux denrées alimentaires, pour les millions d'indigents des pays en développement, sera constamment mise en péril par le fait que ces gens sont trop pauvres pour produire ou acheter suffisamment de nourriture. Il sera donc nécessaire d'élargir les mesures économiques visant à accroître le revenu des groupes désavantagés ainsi qu'un programme de secours à court terme pour les personnes affectées par de graves pénuries de vivres. La sous-alimentation et même la famine ne sont pas seulement dues à des problèmes de production alimentaire mais aussi à la perte d'emplois, aux changements de la structure agraire, à la migration et à la capacité réduite des pays en développement de se procurer suffisamment de devises étrangères pour acheter sur les marchés internationaux les denrées alimentaires dont ils ont besoin.



# Le développement agricole et la sécurité alimentaire

Au milieu de la décennie 1970, la communauté internationale fut bouleversée par l'ampleur de la crise alimentaire mondiale; on se rendait soudain compte que les gouvernements des pays en développement se devaient d'accorder beaucoup plus d'attention aux secteurs de l'alimentation et de l'agriculture, secteurs négligés depuis longtemps. C'est ainsi que nous avons assisté, au cours des dix dernières années, à une recrudescence de l'intérêt et des activités relatives au problème de la faim dans le monde. Cependant, le nombre de personnes sous-alimentées augmente de façon dramatique et le spectre d'une grande famine a refait surface dans nos consciences et sur nos écrans de télévision. Les gens affamés ne se contentent pas seulement parmi ceux qui ont été touchés par des cataclysmes, tels ceux survenus en Éthiopie; en effet, la plupart de ces gens sont aux prises avec des pénuries alimentaires chroniques.

Il est maintenant évident que les espérances passées au sujet de l'augmentation de la production agricole dans le tiers monde étaient beaucoup trop optimistes: le problème alimentaire mondial sera présent au moins jusqu'à la fin du vingtième siècle. Pendant ce temps, nous avons assisté, au cours des dix dernières années, à une recrudescence de l'intérêt et des activités relatives au problème de la faim dans le monde, la faim dans le monde, le nombre de personnes sous-alimentées augmente de façon dramatique et le spectre d'une grande famine a refait surface dans nos consciences et sur nos écrans de télévision. Les gens affamés ne se contentent pas seulement parmi ceux qui ont été touchés par des cataclysmes, tels ceux survenus en Éthiopie; en effet, la plupart de ces gens sont aux prises avec des pénuries alimentaires chroniques.

**P**endant qu'en Asie l'accroissement de la production agricole fait de rapides progrès, en Afrique la production alimentaire par habitant diminue, ce qui a amené la communauté internationale à porter son attention de plus en plus vers ce continent. (Photo ACDI: D. Barbour)



**M**ême si nous avons assisté, au cours des dix dernières années, à une recrudescence de l'intérêt et des activités relatives au problème de la faim dans le monde, le nombre de personnes sous-alimentées augmente de façon dramatique et le spectre d'une grande famine a refait surface dans nos consciences et sur nos écrans de télévision. Les gens affamés ne se contentent pas seulement parmi ceux qui ont été touchés par des cataclysmes, tels ceux survenus en Éthiopie; en effet, la plupart de ces gens sont aux prises avec des pénuries alimentaires chroniques.

(Photo ACDI: D. Barbour)





3	Le développement agricole et la sécurité alimentaire
5	L'aide alimentaire et l'accroissement de la production agricole
7	L'aide alimentaire et la stabilisation des approvisionnements
9	L'aide alimentaire et un meilleur accès aux approvisionnements
10	Prospective
12	Conclusion

Publié avec l'autorisation de la ministre  
des Relations extérieures,  
l'honorable Monique Vézina.

Conception graphique: Lucie Chantal  
Photo couverture: Dilip Mehta

Publié par la Direction générale des  
affaires publiques,  
Agence canadienne de développement  
international (ACDI),  
200, promenade du Portage,  
Hull (Québec)  
K1A 0G4

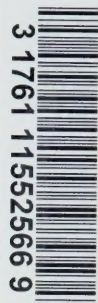
Février 1986

Note: Dans la préparation de cette brochure,  
l'ACDI s'est inspirée d'analyses de  
l'Organisation des Nations Unies pour  
l'alimentation et l'agriculture sur les  
problèmes de sécurité alimentaire dans  
le monde.

ISBN 0-662-54238-X

N° de cat. E94-70/1986





Une assistance  
au développement  
agricole  
et à la sécurité  
alimentaire



# Aide alimentaire